

地政總署測繪處

顧問報告 —— 測繪服務和地圖產品成本計算法及定價

[譯本]

摘要

我們根據所進行的市場調查，以及在進行成本計算及定價研究期間與測繪處高層管理人員及職員的討論，現擬定一份摘要，概述測繪處的長處和弱點。我們並會建議測繪處在未來五年應訂立的使命和目標，以及建議應如何達致該等目標。

測繪處的長處

- 獲承認為香港土地測量及繪製各類地圖的中央機構；
- 擁有高技能；
- 政府為大眾利益承擔風險；
- 在香港的市場擁有近乎壟斷的地位，且市場規模小，不會吸引劇烈的競爭；
- 與主要使用者已建立穩固的聯繫和關係；
- 現有的產品及服務範圍切合大部份客戶的需要；及
- 測繪處的數據庫是珍貴的知識產權資產。

測繪處的弱點

- 在市場較低調及未獲廣泛認識，外間往往不瞭解測繪處的活動、產品及服務；
- 被視為是作風官僚、在商業運作方面不成熟、欠缺靈活和索價較高的供應商；
- 市場、銷售及商業技巧有限，商業知識和經驗不足，且並無主動推銷；
- 並非以單一、協調的公司實體經營，欠缺全盤發展產品及市場的方法；
- 並無整理管理數據以提供有關成本、銷售及主要表現指標的資料(策略決定階層及各分區測量處層面除外)，導致不能有效作控制；
- 多層管理架構、部分架構有人手過剩及效率過低的情況，而且沒有實行控制成本；
- 顧客支援服務及溝通不足，送遞服務差劣；

- 數碼產品被認為未能及時更新，且水準未如理想；

- 屬地政總署內的一個辦事處，不能制定本身政策或保留收入作投資及發展用途；及
- 具一套為數碼產品及紙質產品定價的理據，但本身或市場卻不明白這套理據的邏輯。

從以上關於長處及弱點的分析，我們制定以下「使命」及「主要商業發展目標」。我們建議採取的行動，將以斜體列出：

我們認為，測繪處的總體目標或「使命」是：

以具成本效益、高質素及適時的方法，滿足香港特別行政區內社會各界對土地測量及製圖的需求。

具體來說，測繪處應按商業策略，在未來五年內，達致下列幾個最主要商業發展目標：

- *贏取社會各界及政府的認同，把測繪處視作特別行政區內專門提供土地界線測量、繪圖服務及地理空間信息資料的最優秀和最具權威的機構。*
- *促進香港地理信息系統市場的發展，以提高數碼地圖產品的市場佔有率及用量。*

為達到上述兩個目標，我們特別研究出一項宣傳策略，旨在提高測繪處的形象，並讓顧客認識了解該處的服務及地圖產品，游說他們購買。按照此策略，須要成立一個具有專責功能的中央小組，負責製作宣傳刊物、新聞稿件、地圖目錄、唯讀光碟等。同時透過銷售網絡、研討會、新聞媒介、互聯網、展覽及會議，傳播訊息。此外，我們建議該處與增值轉售者或其他中介人建立合夥關係。

- *切合顧客的需要，從質素、種類、更新版本和使用方法等方面着手，改善香港現有的數碼地圖數據、地理圖及圖則。*
- *搜集合併公共及私人機構的地圖數據資料，帶頭發展、管理及應用一個香港綜合地理信息系統。*

為達到以上兩個目標，我們建議採用產品研究發展策略，當中包括不時更新測繪處的ArcInfo系統，確保不會受電腦二千年數位問題影響；增加設備，改善數據質素、數據傳送及數據內容；考慮設立網上連線，與增值轉售者及其他主要客戶直接聯繫；就交換地圖數據定立一致規格，朝着發展香港特別行政區綜合地理信息系統的方向邁進；解決非技術問題，以便發展地理信息系統；使用客戶伺服器體系結構；及建立聯營／合夥關係，以補充內部資源。

- 提高銷售、分發、宣傳及顧客支援方面的效率，使送遞及購買手續更為方便，從而吸引更多顧客選擇測繪處的產品及服務。

此目標須透過銷售及分發策略達到。我們建議於測繪處之外發展一個集合直接及間接方式的銷售及分發網絡，其中包括增值轉售者網絡，照顧非技術商業市場；書商網絡，了解一般市民的需求；及關於訂購、購買、送遞和顧客支援方面的新安排，使之更方便及更有效率。最重要的建議是聘任曾受專業訓練及具有豐富經驗的市場推廣及銷售人才。

- 採用更簡單而更合理的定價方法和版權政策、價格結構及水平，以配合多個商業發展目標。

此目標須透過定價方法及發出使用權策略達到，向所有顧客「收取費用」，全面保障版權。不過，我們明白測繪處不能單方面實施硬性收費政策，尤其是顧客是政府部門。如果不能採用營運服務賬目，測繪處至少須發出名義上的發票，讓所有政府部門知悉其提供的產品和服務的價值。把實際及名義上的銷售價值合併計算後，便可顯示收回名義成本佔成本的多少。

我們建議根據準確的市場訊息和定期的評估，制定一套結構更合理、由市場主導的定價方法。

為協助作出定價及產品配搭方面的決定，我們已就測繪處的成本中心、數據庫、產品類別及產品成本，制定一個全面的成本模式。

- 重新界定測繪處在政府的位置，以顯明問責性及促進實現測繪處的主要業務目標。

經審慎考慮各個選擇後，我們建議測繪處應脫離地政總署，成為一個獨立部門。這既確認測繪處的業務與地政總署的工作基本上不同，亦能顯示測繪處本身對香港特別行政區具策略上的重要性。此外，這可賦予測繪處較鮮明的市場形象、較大的自主程度和問責性。我們否決測繪處以營運基金方式運作的選擇，理由是測繪處須因應此運作方式在工作文化上作更大幅度的改變，而測繪處管理層及員工現時仍未為這種身分轉變作好準備。不過，我們認為應以營運基金的運作方式作為長遠目標。

- 找出有待改善效率之處及不斷加以改善，以期達致成本目標及騰出額外資源供業務發展之用。

我們採用專責小組的形式及具批判性的研究方法，認定測繪處各個組別，包括總部、分區測量處、工程項目辦事處及土地信息中心在多方面有待改進效率。我們建議測繪處應保留這些專責小組，這些小組已掌握研究任何方面運作的所需方法，並可找出其他可提高效率、成效及節約程度的發展機會。這些工作小組應由高級管理人員領導，以顯示測繪處的承擔。我們建議制定目標，在兩年鞏固期後的業務計劃餘下期間，把成本減低，以實質價值計算每年約5%。不過，這5%的節約，並非基於確實數字計算，而是期望達致的議定目標。倘測繪處能控制成本、提高效率及將內部節省開支額用作投資所需經費，測繪處在爭取非經常開支的經費時會有較大機會，而測繪處最終可轉為以營運基金方式運作。

- 引入管理資訊系統，藉以根據所定目標有效監察及控制業務表現。

雖然測繪處人員蒐集大量數據，但測繪處並無透過中央統籌將這些數據轉化為資訊，以協助管理人員作出有效的業務決定。這些統籌工作，應由一名管理會計師／資訊經理負責。測繪處應為此設立一個新職位。測繪處應基於策略層面的量度表現方法，以及分區測量處的表現指標，為測繪處各個層面制定主要表現指標。我們已提供有關架構及例子，並附連執行發展計劃表。

- 建立一個組織架構及推行人力資源發展計劃，以協助達致業務目標、促進改革和培育形成一個以客為尊及關懷僱員的機構。

我們已滙集在其他策略方面的人員編制建議，以全面顯示有關建議對人力資源的影響。我們亦已討論須處理的人力資源事宜，包括：人員輪調政策、訓練、工作文化轉變、改變管理方式，以及藉著加強管方與人員的溝通，處理這類事關重大的勞資關係事宜。

上述所有要素已結合起來，形成連貫協調、以市場為主導的業務策略。